

La Investigación Evaluativa y el Uso del Método del Marco Lógico

Julio Córdoba

corhenjulio@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo es asociar ciertas características de las matrices de marco lógico habituales en una investigación evaluativa, con temas que deben ser mirados con mayor atención a lo largo de la evaluación. Se plantea el Método del Marco Lógico según su concepción originaria y las desviaciones de ese diseño que actualmente son frecuentes, para señalar la rigideces que ellas introducen. Cada desviación se asocia con una o más situaciones típicas que pueden haber ocurrido durante el diseño del programa o proyecto que se evalúa, o que están ocurriendo durante su implementación. En su parte final el documento recomienda ciertas formas de enfocar la investigación evaluativa, a fin de sacar mayor provecho de lo que puede leerse en su marco lógico.

Introducción

El presente artículo se escribió para lectores ya iniciados en el uso de las Matrices de Marco Lógico (MML). Por lo tanto no las describe, ni intenta explicar detalles operativos, como la construcción de árboles de problemas y de soluciones, el análisis de involucrados y similares. Más bien, el artículo discute la idoneidad de algunas de las prácticas actualmente en boga, a la luz de los planteamientos metodológicos iniciales.

La Matriz de Marco Lógico (MML) se ha convertido en un ingrediente habitual cuando se trata de evaluar un proyecto, un programa o una política vinculada al sector público o a algún organismo internacional. Sin embargo, la llamada Matriz de Marco Lógico que se utiliza en estas evaluaciones no siempre corresponde al paso final del Método del Marco Lógico, que es su diseño original. A menudo, sin aplicar el Método, se construye una matriz de 4X4, se le colocan los nombres de filas y columnas definidos en la Matriz del Marco Lógico original y se la completa con indicadores generados de diversas maneras. En algunos países se ha optado directamente por llamar a estas últimas matrices por un nombre más apropiado: Matriz de Indicadores. En otros lugares, pese a su desvinculación con el Método, se las sigue llamando Matrices de Marco Lógico.

Obviamente, las Matrices de Marco Lógico propiamente tales, conllevan todo el beneficio de la aplicación previa del Método, mientras que las matrices hechizas pueden ser idóneas –si las construye alguien con experiencia en el Método–, pero también pueden estar muy alejadas de la lógica prevista.

El presente documento regresa a los planteamientos originales del método –cuyo último paso es la construcción de la matriz–, para utilizarlo como referencia para comentar las más frecuentes desviaciones respecto a él. En ningún momento se pretende decir que sólo la utilización del Método original es fecunda. La tesis detrás del documento es que muchas de las desviaciones respecto al Método original son completamente legítimas cuando se aplican en contextos bien particularizados, pero que pierden legitimidad cuando se trasladan acríticamente para aplicarlas en un contexto distinto. En tales casos, resultaría mejor volver al método genérico y aprovechar sus flexibilidades para crear el instrumento de análisis más apropiado a la situación que se esté estudiando.

Tal vez lo más curioso en la comparación entre lo que fue el Marco Lógico cuando fue concebido a finales de la década de los '60 y algunas de las formas de uso actual, es la pérdida de flexibilidad del método original. Hace poco, un director de un programa público nos confesaba: "Estamos recién en el tercer año del programa; las cosas aún no están claras como para preparar su Marco Lógico"; ¡Qué distinto del enfoque original, de que cuando no se tienen definiciones estructuradas, lo único que se tiene para partir es la lógica más simple! En sus orígenes, el Marco Lógico era sólo el conjunto de los conceptos e hipótesis intuitivas de las que se partía para resolver una situación problema. El resto se iba construyendo con el método, paso a paso, justamente para estructurar lo no estructurado. Hoy en día, a este instrumento que fue creado intuitivo y simple, se le adicionaron tal cantidad de reglas correspondientes a usos muy particularizados, que prácticamente es necesario tener todo ya resuelto para construir la herramienta cuyo propósito era ayudar a establecer una estructura de solución y gestionar su implementación. La carreta y los bueyes cambiaron el orden.

Fundamentos Originales el Método

El fundamento principal del método original¹ era la construcción de un modelo de hipótesis causales concatenadas, que explican la existencia de una situación-problema. Un ejemplo muy simple es importante: para encender una luz, lógicamente deben darse tres condiciones –o hipótesis–, en forma simultánea: (i) Que haya energía en la red; (ii) que el interruptor esté funcionando y (iii) que la ampolla esté en buen estado. Cada una de estas condiciones es **necesaria** y el conjunto debe ser **suficiente** para que el modelo esté completo. Con ayuda de este modelo, si la luz no enciende –"situación-problema"– es fácil saber qué hacer: verificar que se cumpla cada una de las condiciones necesarias y actuar sobre la(s) que no se esté(n) cumpliendo. Restablecidas las condiciones de éxito, este debe lograrse, *si es que el modelo lógico fuese válido*. Nótese que si las hipótesis se cumpliesen y la luz NO se encendiese, la conclusión lógica sería que el modelo no es el idóneo para tratar esa situación-

1 El autor tuvo ocasión de presenciar las primeras aplicaciones piloto del método y discutirlo con sus creadores (PracticalConcepts Inc.). a principios de la década de 1970.

problema. Este es un elemento clave para la investigación evaluativa: la idoneidad del modelo con el cual se evalúa.

El modelo del ejemplo puede ser más complejo, si se agregan matices a la descripción de lo que se considera "éxito". Por ejemplo, si nos encontráramos en un contexto en que no sólo interesa prender una luz cualquiera, sino que se preparara la presentación de una ópera, y se requiriera que la luz fuese verde, entonces no bastaría con verificar que la ampollita esté en buen estado, sino que habría que comprobar que fuese de la tonalidad que requerimos. Igualmente, si quisiéramos una luz muy intensa, habría una nueva condición para determinar el éxito: la potencia de la ampollita.

Agregando estas últimas especificaciones, el modelo construido como ejemplo cuenta ahora con cinco condiciones—necesarias cada una de ellas— que constituyen el conjunto suficiente de hipótesis: estado, color y potencia de la ampollita, energía en el sistema e interruptor funcionando adecuadamente.

Asociados a cada una de estas condiciones, existen algunos indicadores, capaces de informar acerca de determinados parámetros que definen las condiciones de éxito: (a) Estado de la ampollita: 0/1 (mala/buena); (b) Potencia de la ampollita: 250 watts; (c) Color de la ampollita: verde/no verde; (d) Energía: 210 a 220 volts; (e) Interruptor: On/off. Los indicadores señalan qué hay que comprobar si no hay el éxito esperado. Por ejemplo, si el interruptor estuviera en "off", habría que colocarlo en "on", mientras que si la ampollita estuviese en "0", habría que cambiarla por otra que estuviese en buen estado ("1").

La situación puede ser aún más compleja, al incorporar elementos que ya no son parte del mundo físico, sino que constituyen variables humanas, como los gustos. Por ejemplo, si el modelo sólo especifica "verde", la condición se cumpliría cualquiera que fuese el tono de verde que emitiera la ampollita. Pudiera darse, entonces, el caso de que se cumplieran las cinco condiciones, pero que no se resolviera la situación-problema, si es que ésta incluyera la condición de que el tono de luz fuese un verde apropiado para lo que el Director de Escena de la ópera (cliente) requiere, y no hubiese forma práctica de definir objetivamente los que se entiende por "apropiado".

Entendiendo que las situaciones pueden ser de variados grados de complejidad, la sistematización de ellas lleva a establecer dos categorías lógicas bien diferenciadas, que llamaremos Propósito y Componentes. El Propósito siempre expresa que la situación

problema quedó resuelta, y los Componentes son las condiciones cumplidas, de las cuáles depende necesariamente que la solución sea exitosa.

En el ejemplo que hemos escogido, el Propósito sería *"Director de Escena quedó satisfecho con la iluminación"*, mientras que las cinco condiciones mencionadas se organizan en componentes. En el ejemplo, tres de las condiciones dependen del mismo artefacto físico, de modo que no hay mucho sentido lógico en colocarlas como componentes separados. Entonces, las condiciones se organizan en sólo tres componentes: los que tiene que ver con Ampolletas; Energía y Conectividad.

La razón para agrupar las condiciones que se refieren al mismo artefacto en un mismo componente se encuentra en que el Marco Lógico no es sólo un modelo explicativo que oriente para corregir fallas, sino que el modelo busca ayudar a implementar racionalmente la solución. De aquí que el método del Marco Lógico, una vez que concluye el planteamiento puramente lógico (resultado buscado y condiciones para obtenerlo), pasa a una siguiente fase de **incorporación del marco institucional** en el que va a implementarse la solución. Este marco institucional identifica con claridad, tanto la "población objetivo", como las "agencias participantes".

La población objetivo es el subconjunto de la población que sufre los efectos de la situación-problema, que el proyecto o programa se propone atender. La población objetivo puede ser una sola persona, como en el ejemplo –el Director de Escena- o puede ser un colectivo, ya sea de seres humanos o no humanos –los árboles de un bosque, por ejemplo. Las agencias participantes, son todas aquéllas que tienen alguna intervención en la solución. El modelo del Marco Lógico, ya institucionalizado, debe decidir –cuando corresponda- qué agencia es la que va a asumir la responsabilidad por el cumplimiento de cada condición, cuando haya varias agencias que pudieran hacerlo.

En nuestro ejemplo operativo, el modelo institucionalizado ya no señalaría "conseguir ampolletas verdes", sino que señalaría "XX debe conseguir las ampolletas verdes". Así, habría un equipo encargado de conseguir las ampolletas adecuadas (el equipo XX), mientras que otro equipo estaría haciendo las conexiones al tablero de comando de la iluminación. Sería absurdo que quien se encargase de adquirir las ampolletas no viese al mismo tiempo su tonalidad

y potencia y no compra las suficientes como para reemplazar oportunamente aquéllas que se quemaron. Por eso, las tres condiciones relativas a las ampolletas son la responsabilidad del mismo equipo, constituyendo parte del mismo componente.

Volviendo al modelo lógico, el Propósito de “*satisfacción del cliente*” también debe tener indicadores, los cuales son lógicamente distintos de los indicadores de los componentes. Un indicador es un fenómeno medible cuya ocurrencia señala el grado en que se manifiesta un resultado o se cumple una condición. En nuestro caso, el propósito es “*Director de Escena quedó satisfecho*” y un indicador lógico para ese concepto pudiera ser “*trabajo recibido conforme*”, con valores Si/No.

Este indicador debe ser independiente de los indicadores de éxito parcial en cada componente. Para comprender las razones para esto, debemos volver a que el modelo está construido bajo las hipótesis de que (i) cada componente es necesario; y (ii) que el conjunto de componentes es suficiente. Esta segunda hipótesis es la clave detrás de los procesos de evaluación. ¿Qué pasaría si al construir el modelo se nos quedara fuera de él alguna otra condición necesaria? Desde el punto de vista del mundo real, observaríamos que, pese a que se cumplieron los indicadores de éxito de cada componente, de todos modos, el cliente no quedó satisfecho. Desde la perspectiva lógica, diríamos que el conjunto de condiciones del modelo no era suficiente.

Es decir, una situación-problema puede no resolverse, ya sea por modelo insatisfactorio, por mala ejecución del programa para resolverla, o por ambos motivos en forma simultánea. La eventual situación de “modelo insatisfactorio” sólo se puede detectar si la medición del éxito a nivel de propósito es totalmente independiente de la medición de éxito de los componentes.

En el mundo de la evaluación de programas o de proyectos sociales, es increíblemente frecuente encontrarse con modelos inadecuados. Un ejemplo ya clásico en América Latina se dio en los programas de alimentación, ya sea de escolares o de adultos mayores. Muchos de estos programas, en distintos países, llegaban hasta proveer raciones de contenido calórico adecuado, asegurando de paso los contenidos vitamínicos. Algunos de estos programas, cumplían con todos esos factores técnicos, pero se siguió observando

nutrición insuficiente en los beneficiarios de los programas. La razón que se encontró fue que el modelo era insuficiente, ya que en esos programas, el propósito se planteó como "*Suministrar las raciones*", en vez de "*Beneficiarios ingieren dieta adecuada*." La diferencia es que los modelos centrados en las raciones no contemplaban una condición necesaria para el éxito: que las raciones fueran ingeridas por las personas a quienes iban dirigidas. Por lo tanto, no se monitoreaba si efectivamente las raciones se ingerían. En varios programas, las raciones o no llegaban a sus destinatarios, o, simplemente, no se ingerían por razones de palatabilidad.

Peor aún es el caso en que los programas de nutrición sólo entregan dinero o un vale canjeable por la ración. En estos últimos casos, los negocios que se inscriben en el programa para entregar las raciones con pago en la forma de vale, también aceptan el vale para cualquier otro consumo, alimenticio o no.

Para completar los fundamentos del método, es necesario incorporar un nuevo elemento: las condiciones para el éxito que están fuera del alcance de los equipos de gestión. El ejemplo clásico –aunque raramente relevante– es el clima. Mucho más relevante es el caso –muy frecuente–, de que parte de las condiciones se encarguen a equipos que NO están bajo el control de quien está interesado en resolver el problema. En el caso del ejemplo de la ópera, pudiera ser que se trate de una compañía con financiamiento público que deba adquirir sus ampolletas mediante licitación que lleva a cabo una Central de Compras, en la cual sea obligatorio adjudicarla a la propuesta más barata. En tal caso, al director de iluminación no puede controlar que la Central de Compras reciba como propuesta más barata, justo la tonalidad de verde que necesita.

Estas condiciones necesarias forman parte del conjunto que debe ser suficiente. Como el modelo no sólo pretende dar el marco de condiciones lógicas, sino que constituirse en un instrumento para guiar la gestión, se establece una subdivisión del conjunto suficiente de condiciones lógicas: el subconjunto de condiciones necesarias que pueden ser gestionadas por el responsable de alcanzar la solución, siguen llamándose Componentes, mientras que el subconjunto de condiciones necesarias que no dependen de ese responsable, pasa a llamarse Supuestos.

Los Supuestos y los Componentes son igual de necesarios para que el Propósito se cumpla. Siendo todas condiciones,

necesarias -desde el punto de vista lógico-, una eventual falla en cualquiera de ellas impediría el éxito del Propósito. Siendo así, cada supuesto está asociado a un riesgo que corre el programa o proyecto: el riesgo que la condición necesaria no se cumpla. Por ello, el método no se detiene en meramente caratular diferente a las condiciones necesarias que están fuera del control del responsable de la solución. El método incorpora una fase de análisis de mitigación de los riesgos, que frecuentemente se omite en las aplicaciones superficiales de la Matriz del Marco Lógico.

La mitigación de los riesgos, forma parte de la gestión de la solución. Se trata de encontrar diseños alternativos al original, donde vayan desapareciendo, o se atenúen, las probabilidades de que las cosas salgan mal. En el ejemplo de la ópera y su iluminación, lo más probable sería que el Director General de la Opera decida que la provisión de ampolletas se solicite como una donación de alguna empresa o fundación, en vez de adquirirlas mediante la Central de Compras, de manera de tener control directo sobre un aspecto tan importante.

En síntesis, el método gira en torno a una hipótesis lógica central: que el conjunto de condiciones necesarias identificadas – sean estas componentes o supuestos- es suficiente para dar, como consecuencia, la obtención del Propósito. Para fijar los términos en forma objetiva, el método introduce indicadores independientes que deben informar del grado de cumplimiento de cada condición, y de la obtención o no del propósito.

Un caso de ejemplo

En un país latinoamericano, para mejorar la calidad de la enseñanza básica, opera un programa de capacitación para maestros en servicio. El programa es voluntario. Los maestros que se interesan en el programa asisten a los cursos lectivos que son ofrecidos y, para graduarse, deben superar un examen que se toma al final de los cursos. Para asegurar que el programa pueda tener éxito, los maestros que se gradúan son visitados en su lugar de trabajo dentro de los tres meses siguientes a la graduación, a fin de verificar si es que están aplicando los conocimientos o técnicas enseñados en los cursos. El éxito final del programa, o situación deseada, se estableció como el mejoramiento

de las calificaciones en pruebas nacional de nivelación, que se toman a todos los alumnos del mismo grado del país.

En el ejemplo del caso, el proceso de transformación desde la situación inicial –bajo rendimiento de alumnos de profesores no capacitados- a la situación final deseada, depende del cumplimiento de las siguientes hipótesis:

- i. Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa
- ii. El programa ofrece sus cursos y actividades conexas
- iii. Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa
- iv. Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa
- v. En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías
- vi. Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo
- vii. Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.

El conjunto de las siete hipótesis constituyen el **marco lógico** de la solución a la situación problema. No discutiremos aquí cómo es que se llegó a la conclusión de que esas eran las hipótesis que constituían el marco. Diremos, solamente, que el conjunto de hipótesis nace del análisis diagnóstico previo, que puede hacerse de diversas maneras, pero que el método del marco lógico postula que se realice en forma ampliamente participativa de todos los relacionados con el problema o interesados en su solución. La versión clásica del método utiliza el análisis sistémico en la forma de árboles del problema y árboles de la solución. Dado el corto espacio de esta ponencia, suponemos conocidos los métodos que nos permiten llegar a las siete hipótesis del ejemplo.

Estos siete elementos son los eslabones de la cadena lógica de la transformación. En esta cadena, algunos eslabones dependen del responsable del programa, como es el caso del segundo elemento, mientras que hay otros que escapan de su control, aunque el programa puede tomar acciones para inducir un mejor nivel de cumplimiento.

El marco lógico puede ordenarse de la siguiente manera:

- a) Hipótesis de resultado estratégico:
 - Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.
 - b) Hipótesis de resultado inmediato:
 - Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo
 - c) Hipótesis de procesos:
 - El programa ofrece cabalmente sus cursos y actividades conexas
 - Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa
- Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa
- d) Hipótesis de comportamientos externos al programa:
 - Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa
 - En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías

Nótese que el Marco Lógico no requiere ningún formato especial para listar sus hipótesis. Basta con un lenguaje sencillo de frases simples que contienen, por lo general, sólo una idea, expresada en forma directa. Las complejidades se introducen no en el Marco Lógico propiamente tal, sino en el instrumento que se construye para coordinar la gestión de los distintos equipos que participan en la solución: la Matriz del Marco Lógico.

A partir de enunciar el Marco Lógico, se puede empezar a diseñar la intervención ("el proyecto") mediante la cual se logrará la solución al problema. Esta intervención se basa en las hipótesis, buscando maximizar las probabilidades que ellas se cumplan. La siguiente tabla muestra, a modo de ejemplo, el proceso de diseño, como medidas de mitigación de los riesgos.

Tabla 1. El diseño de la intervención

HIPOTESIS	RIESGOS	MITIGACION	NOTAS PARA EL DISEÑO
Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa	No se inscriben suficientes interesados	Campañas de difusión y promoción del Curso de Capacitación	Requiere colaboración externa
El programa ofrece cabalmente sus cursos y actividades conexas	Diseño de curso no asegura buenos resultados	Diseño validado por experiencias piloto Contratación oportuna de instructores idóneos	Actividades conexas incluyen visitas de reforzamiento durante el año escolar; más teléfono rojo para consultas de emergencia
Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa	Participantes del curso dejan de asistir	Becas de transporte y alimentación durante el desarrollo del curso	Debe ser componente del programa
Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa	Participantes no se interesan en concluir	Evaluaciones periódicas sobre la marcha con participación de los interesados para evaluar y resolver los temas cotidianos de la capacitación	Debe ser componente del programa
En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías	Establecimientos no cuentan con capacidades técnicas o instalaciones para aplicar nuevas técnicas	Selección de participantes coloca énfasis en asegurar que los maestros provengan de establecimientos adecuados	Debe ser actividad del programa
Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo	Dirección de establecimientos no autoriza cambios en formas y contenido de enseñanza	Carta de compromiso del establecimiento como requisito de aceptación de postulantes al curso Visitas de reforzamiento a maestros por parte del programa, a lo largo del año escolar	Debe ser actividad del programa Debe ser componente del programa
Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.	No hay medición de resultados escolares en forma comparable	Implementación de pruebas tipo SIMCE Código de competencia limpia para dar objetividad a la prueba comparativa	Requiere participación de directores de establecimientos educativos.

Fuente: Elaboración propia

Para el caso del ejemplo, con lo expresado en la tabla 1, la parte central del diseño está casi completa, en sus aspectos lógicos. Sólo falta un elemento: ¿Cómo saber, durante la transformación, que las hipótesis se están cumpliendo? Esta información es de primera importancia para quiénes deben encargarse de implementar el proyecto de intervención. La respuesta es la creación de uno o más indicadores que sean capaces de informar, en tiempo real, acerca del comportamiento de cada hipótesis. La tabla 2 muestra cuáles serían indicadores necesarios para dar cuenta de cada hipótesis.

Tabla 2. Indicadores para Monitoreo y Evaluación

HIPOTESIS	INDICADORES DE ÉXITO	NOTAS PARA EL DISEÑO
Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa.	Cantidad de maestros que piden información del programa. Cantidad de maestros que se inscriben.	Si hubiera pocos interesados, reforzar la difusión.
El programa ofrece sus cursos y actividades conexas.	Porcentaje de contratos de profesores firmados un mes antes del inicio. Porcentaje de confirmación de logística OK diez días antes del inicio.	Pedir informe a responsable administrativo.
Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa.	Porcentaje de asistencia diaria.	Hablar con los que faltan, la primera vez que ocurre. Discutir con el colectivo las situaciones adversas que son comunes.
Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa.	Pronóstico de porcentaje de graduación a la mitad y 2/3 del curso. Porcentaje final de graduados.	Análisis del director del Curso, en contacto con docentes.
En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías.	Porcentaje de participantes seleccionados que cuentan con carta compromiso de su director Porcentaje de escuelas de participantes visitadas por personal del programa.	Informe del área administrativa Informes de consultores locales que visitaron los establecimientos.
Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo.	Porcentaje de participantes que aplica los conocimientos.	Informe de maestros participantes Informe de directores de escuelas donde trabajan los maestros Informes de visitantes de fortalecimiento.
Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.	Porcentaje de mejora de resultados respecto del grupo de control.	Asegurar el fairplay en la comparación.

Fuente: Elaboración propia.

Estos indicadores son utilizados para el monitoreo y evaluación de la marcha de la intervención. La idea central de estos procesos de control es la de comparar el proceso real con las hipótesis iniciales y, si se dieran diferencias importantes y significativas, introducir modificaciones ya sea en el diseño o en la ejecución, que garanticen que la intervención se orienta hacia los objetivos establecidos.

Una vez más, el ejemplo muestra cuán sencilla es la definición de indicadores necesarios para el Marco Lógico, cuando este marco se explicita como sustento del análisis, ya sea para el diseño o para la evaluación.

Esto nos permite pasar a la segunda parte de este documento: examinar qué es lo que la práctica habitual utiliza con el nombre de Marco Lógico. Para entrar a esa discusión, nos trasladaremos desde el método hacia el instrumento de coordinación, que es el paso final de él: la Matriz del Marco Lógico.

La aplicación de las distintas ideas que hemos expuesto permite sintetizar el diseño lógico en la siguiente Matriz:

Tabla 3. Matriz del Marco Lógico

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.	Porcentaje de mejora de resultados respecto del grupo de control.	Informe de directores de escuelas donde trabajan los maestros Informes de visitadores de fortalecimiento.	Implementación de pruebas tipo SIMCE Código de competencia limpia para dar objetividad a la prueba comparativa.
PROPOSITO Maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo.	Porcentaje de participantes que aplica los conocimientos.	Informe de maestros participantes Informe de directores de escuelas donde trabajan los maestros Informes de visitadores de fortalecimiento Informes de consultores locales que visitaron los establecimientos para revisar las condiciones materiales.	En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías.
COMPONENTES Cursos y actividades conexas realizadas. Visitas de reforzamiento a maestros por parte del programa, a lo largo del año escolar, efectuadas.	Porcentaje de asistencia diaria Pronóstico de porcentaje de graduación a la mitad y 2/3 del curso. Porcentaje final de graduados. Porcentaje de escuelas de participantes visitadas por personal del programa.	Informe del área administrativa. Análisis del director del Curso, en contacto con docentes.	Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa. Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>ACTIVIDADES</p> <p>Campañas de difusión y promoción del Curso de Capacitación.</p> <p>Validación de diseño por experiencias piloto.</p> <p>Contratación oportuna de instructores idóneos</p> <p>Entrega de Becas de transporte y alimentación durante el desarrollo del curso.</p> <p>Evaluaciones periódicas sobre la marcha con participación de los interesados para evaluar y resolver los temas cotidianos de la capacitación.</p> <p>Selección de participantes coloca énfasis en asegurar que los maestros provengan de establecimientos adecuados.</p> <p>Obtención de Carta de Compromiso del establecimiento como requisito de aceptación de postulantes al curso.</p>	<p>Cantidad de maestros que piden información del programa.</p> <p>Cantidad de maestros que se inscriben.</p> <p>Experiencias piloto validada.</p> <p>Porcentaje de contratos de profesores firmados un mes antes del inicio.</p> <p>Porcentaje de confirmación de logística OK diez días antes del inicio.</p> <p>Cantidad de becas entregadas.</p> <p>Porcentaje de participantes seleccionados que cuentan con carta compromiso de su director.</p> <p>Porcentaje de contratos de profesores firmados un mes antes del inicio.</p> <p>Porcentaje de confirmación de logística OK diez días antes del inicio.</p>	<p>Informes del Área Administrativa</p> <p>Informes de los consultores de validación.</p>	<p>Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa.</p>

Fuente: Tablas anteriores.

La Matriz del Marco Lógico

La Matriz del Marco Lógico (MML) es el elemento formal final del método. Es una herramienta cuyo propósito es proporcionar a cada Agencia participante en la solución de la situación-problema, el marco en que debe encuadrar su intervención. Por eso, una vez que se construye el Marco Lógico institucionalizado, lo que sigue es preparar la Matriz del Marco Lógico correspondiente a cada Agencia participante. Hay tantas Matrices de un mismo Marco Lógico, como agencias participan en la solución.

La Matriz del Marco Lógico consta de 4 filas y 4 columnas. Las dos primeras filas se denominan Fin y Propósito. El **Propósito**, ya se dijo, muestra la condición de “problema inmediato fue resuelto”, mientras que el **Fin** es la razón por la cual es necesario resolver el problema. Ellas son exógenas al proyecto o programa y muestran la demanda que dio lugar al diseño del mismo. Son exógenas, porque en estricta lógica, la demanda (problema por resolver) es previa a buscar las soluciones.

Las restantes dos filas de la Matriz del Marco Lógico son endógenas, es decir, se crean cuando se diseña el programa o proyecto. Las filas se denominan Componentes y Actividades. La fila de los **Componentes** refleja las condiciones que deben cumplirse para lograr el Propósito, mientras que las **Actividades** son las acciones necesarias para poder cumplir esas condiciones. Lo importante, es que en una misma Matriz del Marco Lógico sólo van los Componentes que son de responsabilidad de la Agencia, ya que la Matriz del Marco Lógico define responsabilidades. Si el Marco Lógico tuviese otros componentes, asignados a otras Agencias, estas condiciones necesarias para la solución deben consignarse como Supuestos, ya que la responsabilidad por cumplir esas condiciones está en otra Agencia.

Así, en el ejemplo de la iluminación para la ópera, la Matriz del Marco Lógico del proveedor de ampolletas, tendrá como

Propósito “Director quedó satisfecho” y como Supuestos, tanto que “el tablero funcione bien”, como que “el voltaje sea el correcto”. La Matriz del Marco Lógico del responsable del tablero de control, a su vez, contará con el mismo Propósito, y sus Supuestos, incluirán que “se hayan adquiridos las ampolletas idóneas”.

Las columnas de la matriz son también 4, y cada una tiene su intencionalidad:

La primera columna es la del **Resumen Narrativo de Objetivos**¹. Su intencionalidad es la Comunicación. Busca establecer los objetivos de cada línea, en un lenguaje sencillo y directo, sólo sometido a ciertas reglas de sintaxis.

La segunda columna es la de los **Indicadores de Éxito Objetivos y Verificables**. Su intencionalidad es la de Gestión, es decir, en síntesis, el monitoreo y la evaluación. Busca establecer las formas de medir el avance hacia la consecución del objetivo indicado en la columna anterior.

La tercera columna es la de los **Medios de Comunicación donde se puede Verificar el valor de los Indicadores**. Su intencionalidad es la Transparencia, ya que busca identificar las fuentes de información *asequibles al público* donde cualquier persona puede encontrar publicado el valor del indicador.

Finalmente, la cuarta columna es la de los **Supuestos**, cuya intencionalidad es la de Coordinación. Los supuestos, ya se dijo, son condiciones necesarias que deben cumplirse, pero que están fuera de la responsabilidad del Agente propietario de la Matriz del Marco Lógico.

Esta Matriz del Marco Lógico es un excelente ayuda memoria para que cada Agente pueda concentrarse en llevar a cabo su parte, teniendo en claro lo que debe lograr y cómo medirlo, así como los niveles de coordinación que debe establecer.

Sintaxis de la matriz

Como se explicó recién, la Matriz del Marco Lógico incorpora dos nuevas categorías lógicas: Fin y Actividades.

El **Fin** es la razón principal que explica por qué hay interés en obtener el Propósito. En nuestro primer ejemplo, la razón para

1 En negrita viene el nombre completo de la columna. En el formato de las Matrices del Marco Lógico, es usual colocar sólo parte de este nombre.

lograr una iluminación satisfactoria (Propósito) es el éxito de la ópera (Fin) que se está preparando. En el segundo ejemplo, el Fin es el mejoramiento del rendimiento escolar, mientras que el propósito es contar con maestros que apliquen nuevas técnicas. Es la importancia del Fin la que lleva a tomar la decisión de ir tras el cumplimiento del Propósito. Si se trata de una ópera de gran gala, habrá un alto presupuesto para la producción, mientras que si se trata de la presentación de fin de año de un curso de colegio, el presupuesto será limitado.

Las **Actividades**, por su parte, son acciones en las cuáles se encuentran todas aquéllas en que se gasta el presupuesto. Comprar las ampolletas es una actividad; contratar a la orquesta es otra, vender las entradas es una tercera. La importancia de definir las actividades es doble: por una parte, establecer los procesos que se van a seguir para lograr éxito en los componentes; por otra parte, determinar es uso que se dará al presupuesto.

La adición de estas dos categorías, completa el Marco Lógico:

- El Programa o proyecto se realiza por alguna razón valedera (Fin)
- Para lograr un resultado específico esperado (Propósito)
- Mediante el cumplimiento de las condiciones necesarias (Componentes más Supuestos)
- Para lo cual se requiere ejecutar determinados procesos (Actividades)

Estos cuatro niveles deben estar diferenciados en forma clara, en un proyecto o programa bien formulado desde el punto de vista lógico. De igual forma, deben separarse nítidamente los Componentes de los Supuestos, aunque ambos son condiciones que necesariamente deben cumplirse. Para marcar esta diferenciación, el método exige una sintaxis básica para cada una de las cuatro categorías:

1. El Fin se escribe en pasado. Siempre se refiere a la razón para llevar a cabo el programa o proyecto. *Opera tuvo éxito. Alumnos mejoraron su rendimiento escolar.* Puede haber más de una razón, en cuyo caso, deben incluirse todas las relevantes.
2. El Propósito también se escribe en pasado, colocando como sujeto a la población objetivo¹ y como predicado, lo que

¹ La población objetivo es aquella fracción de la población que tiene el

esta población logró a partir de la ejecución del proyecto o programa. *Director aprobó la iluminación instalada. Maestros capacitados aplicaron nuevas técnicas.* El Propósito debe ser único.

3. Los Componentes y Supuestos son condiciones cumplidas, de modo que van en pasado. *Ampolletas entraron en servicio; Funcionamiento del tablero de mando de luces fue comprobado.*
4. Las Actividades se inician con un sustantivo que describe la acción. *Adquisición de ampolletas. Instalación del tablero. Contratación de la orquesta.*

Las razones para esta sintaxis provienen de los fundamentos del modelo: las condiciones se escriben en pasado, pues deben estar cumplidas para que haya éxito.

La parte más importante de esta sintaxis es la introducción del concepto de población objetivo, como aquéllos a quienes el programa o proyecto decide atender. El propósito siempre debe escribirse teniendo a esta población como sujeto que es atendido por el programa, y como predicado, el problema resuelto. Los ejemplos son simples: *Pobladores de Las Casitas recibieron agua potable domiciliaria. Escolares en riesgo social alcanzaron el estándar nutritivo.*

No siempre la población es un colectivo de personas. A veces, como en el ejemplo de la ópera, el iluminador debe dejar satisfecho al Director General del evento. Otras veces, la población no es humana: *Biomasa recuperó su nivel crítico.*

Puesto que el Propósito es el eje del método del Marco Lógico, la correcta formulación del mismo, con estricto apego a la sintaxis establecida, es determinante para el éxito del análisis lógico y para gestionar la solución a la situación-problema.

Algunas desviaciones frecuentes

Una de las principales características del método es su simplicidad y flexibilidad. Las desviaciones que comentaremos a continuación, generalmente le quitan algo de esos atributos, con el fin de particularizar la aplicación del método a situaciones o contextos

problema, que el programa o proyecto se propone atender. Por ejemplo: población afectada por el terremoto mayor de 65 años con deudas habitacionales.

específicos. Obviamente esto es totalmente válido y legítimo, mientras la aplicación particularizada se confíe a esos contextos. Desgraciadamente, es frecuente que lo que se particularizó para un contexto, luego se traslade acríticamente a un contexto diferente, traspasando las rigideces ad hoc como si fueran parte integrante del método. Aplicado fuera de contexto, el método aparece así como arbitrario y rígido.

Desviaciones en el Fin

1. Dijimos que el Fin expresa las razones para decidir resolver el problema. En este sentido, hay plena flexibilidad para colocar lo que se crea que es la verdad, o aquella parte de la verdad que se reconoce públicamente. Por ejemplo, la más fuerte motivación de un alcalde para pavimentar una calle pudiera ser lograr votos para su reelección, pero que el Fin declarado sea solamente: *Mejoró la contaminación por polvo suspendido en la población*. Este tipo de agendas ocultas es ineludible; sin embargo, debe hacerse un esfuerzo por colocar como Fin las razones más cercanas a la verdad.
2. Un segundo tipo de desviación, que es muy frecuente y peligroso, es ligar al verdadero Fin con el Propósito. Por ejemplo: *Contribuir a que la Opera tenga éxito mediante la buena iluminación*. Este tipo de formulación es muy habitual y hay manuales e instructivos que la recomiendan. Respecto del método más simple, hay diversas críticas que pueden formularse:
 - a. Es redundante, ya que siempre el Propósito contribuye al Fin, de la misma manera como cada Componente contribuye al Propósito y cada Actividad contribuye a algún Componente. Al ocupar sus cuatro categorías jerárquicas, todo el método se construye en torno al concepto de "contribuir".
 - b. Viola la sintaxis de usar los verbos en pasado.
 - c. Es confuso acerca del objetivo a lograr. En el ejemplo, los indicadores de Fin deben medir el éxito de la ópera y los de Propósito, la calidad de la iluminación. En nuestra experiencia es muy elevado el porcentaje de casos¹

1 El autor tuvo la oportunidad de conocer cerca de 200 Matrices de

en que se utiliza esta formulación, y en los cuáles se confundieron los indicadores.

3. Una tercera desviación es plantear que el Fin necesariamente debe referirse a un Gran Objetivo, como un Plan Nacional o algo similar. Una exigencia de este tipo no tiene nada que ver con el método propiamente tal. Lo que el método pide es que el Fin establezca la razón más inmediata para decidir llevar a cabo el programa. En nuestro caso, el “Éxito de la Ópera” es razón suficiente para la decisión de su director de gastar más o gastar menos en iluminación. Definir como Fin el éxito del programa cultural de la Municipalidad -o el fortalecimiento de la cultura de la población, o alcanzar la felicidad de la humanidad-, sería colocar demasiada distancia entre el alcance del programa o proyecto y el Fin que se postula. No hay dudas que una ópera exitosa sería una contribución a la felicidad de la humanidad, pero en términos prácticos, casi todos los programas y proyectos que se llevan a cabo en el mundo contribuyen a la misma felicidad. Lo que nos interesa es tener como referencia para cada programa específico, la razón más inmediata que tiene en cuenta la persona o autoridad que debe tomar las decisiones respecto al diseño y ejecución del programa. Así, por ejemplo, un taller mecánico que repara ambulancias, puede tener como Fin “maximizar el tiempo de servicio”, y dejar fuera de su Marco Lógico la política nacional de salud.

Desviaciones en la formulación del Propósito

1. La más frecuente –y fatal- desviación en el enunciado del propósito es ubicar al programa o proyecto como sujeto. Por ejemplo: *El programa entregó desayunos escolares*, cuando lo esperado es *Escolares ingirieron desayunos*. En la primera frase, el sujeto es “el programa”, mientras que en la segunda, el sujeto es “Escolares”. La norma establecida como sintaxis es que siempre el sujeto debe ser la población objetivo que

Marco Lógico de países que definen el Fin de la manera comentada, en los últimos tres años. Al momento de diseñar la matrices, la principal dificultad era distinguir entre Fin y Propósito y en más de la mitad de los casos, los indicadores estaban mal colocados o no medían el Fin propiamente tal, como se define conceptualmente.

tiene el problema que se busca resolver, y el predicado debe ser expresión del problema resuelto. Confundir el sujeto del propósito del programa es un error fatal, que compromete toda la formulación lógica del programa o proyecto.

2. La siguiente desviación, en orden de importancia relativa, es desvincular el Propósito con la solución del problema. Por ejemplo, nos hemos encontrado en numerosas ocasiones en que el Propósito se define como *"Cumplir con la Ley XXX"*. Cuando esto ocurre, generalmente se debe a que la Matriz del Marco Lógico ha sido formulada por alguien que no está al tanto del trabajo previo a la decisión de llevar a cabo un programa o proyecto. En casos extremos, hay programas que llevan décadas funcionando y los funcionarios a cargo de ellos, en el momento de formalizar una Matriz del Marco Lógico, no logran ni definir el problema que tratan de solucionar, ni reconocer a la población objetivo que debieran atender.
3. En tercer lugar, están los casos de multiplicidad de objetivos. Por ejemplo: *"Población logró mejorar su salud, educación y servicios públicos."* Colocar más de un objetivo en el propósito confunde las prioridades en la gestión. Por ese motivo, la redacción del Propósito debe ser muy simple, con no más de una idea, expresada directamente.
4. Un último caso de alguna importancia, es compartido entre el Fin y el Propósito, cuando el Fin no sigue la sintaxis establecida, sino que incursiona en describir la estrategia de solución, es decir, cuando se emplean expresiones como *"mediante"*, *"a través de"*, *"con el fin de"* y otras similares. En muchas ocasiones, dado que la sintaxis exige que las cuatro categorías se refieran a conceptos diferentes, se redacta un propósito distinto a la vinculación establecida en el Fin. Por ejemplo, si se escribiera un Fin del tipo: *"Pobreza abatida por medio de subsidios a los alimentos"*, el único Propósito consistente con tal redacción, debería contener la idea de que la población consumió alimentos subsidiados. Cualquiera otra redacción haría inconsistente la relación Fin-Propósito.

Desviaciones en la formulación de Componentes.

1. Los componentes, como se dijo, son las condiciones necesarias que forman –junto con los supuestos- un conjunto suficiente. Esas condiciones pueden ser de cualquier índole. Sin embargo, es muy frecuente encontrar que algunos manuales o instructivos limitan el carácter de componente sólo para bienes y servicios producidos por el programa o proyecto. Esta es una rigidez que no tiene ningún fundamento.

Hay veces en que una condición para el éxito no sea necesariamente un producto entregado, sino que la adquisición de alguna calidad que es necesaria o conveniente para la generación de los productos del proyecto. Por ejemplo, en un programa de alimentación escolar, el componente de I+D destinado a asegurar la palatividad de las raciones, es vital.

Un caso muy emblemático en programas financiados por Agencias Internacionales, es la existencia de un componente de Desarrollo Institucional. Este componente no entrega bienes ni servicios directamente a la población objetivo, sino que se utiliza para reorganizar o potenciar las capacidades del ejecutor, condición indispensable para que éste pueda llevar a buen término el programa. En nuestro medio, es habitual presuponer que las instituciones funcionan óptimamente y que no requieren ningún tipo de fortalecimiento para desarrollar programas nuevos.

En los manuales en que se rigidiza el concepto de componente, implícitamente se deja estas condiciones necesarias como Actividades, pero al definir las actividades, se las limita a ser necesarias para la obtención de los componentes, ignorando aquéllas que no ayudan directamente a producir resultados como bienes y servicios.

2. En segundo lugar, es frecuente que en algunos programas o proyectos, haya componentes que no corresponden a la solución de algún problema. Tal es el caso, por ejemplo, de la utilización de la Matriz del Marco Lógico como herramienta dentro de programas presupuestarios. En algunos países, un programa presupuestario no siempre corresponde a la solución de un problema específico, sino que puede contener recursos para distintos propósitos. Lo normal, en estos casos, sería tener tantos Marcos Lógicos como

propósitos distintos contenga el programa presupuestario. Sin embargo, en algunos países, se busca forzar que los programas presupuestarios tengan sólo un Marco Lógico, el cual obviamente no puede cumplir con la sintaxis. En esos marcos "ilógicos", necesariamente los componentes son todos los bienes o servicios pagados por el mismo programa presupuestario, pero en tales casos, generalmente no hay forma de definir el propósito.

Lo recién señalado grafica lo absurdo de tratar de aplicar la lógica al revés: si se tiene un problema se puede buscar una solución, pero, al revés, si se tienen distintas condiciones que se cumplen y ellas tienen poco en común, resulta ilógico tratar de encontrar un problema que se ajuste a ese conjunto de componentes. Se recurre, entonces, a violar la sintaxis y establecer como Propósito la suma de los componentes, ignorando la población objetivo como tal y reemplazándola por "beneficiarios del programa", con una estructura final del tipo: "Beneficiarios del programa reciben $A + B + C$ ", siendo A, B y C los productos que se pueden lograr con el programa presupuestario. Esto es tautológico.

En algunos países, reconociendo esta realidad, se habla más bien de una Matriz de Indicadores¹ (MIR), sin pretender que se está hablando del método del Marco Lógico. Los programas presupuestarios se manejan mucho mejor con una MIR –creada específicamente para ellos– que con un instrumento con otra orientación. El problema no está en que las MIR no cumplan con la sintaxis del Marco Lógico. El problema está en no diferenciar que son metodologías diferentes y que el método del Marco Lógico, cuando se aplica en otros contextos, no tiene las definiciones y rigideces de las MIR.

Desviaciones en la formulación de las Actividades

1. Las Actividades son las acciones que se llevan a cabo para cumplir las condiciones establecidas como Componentes. También son condiciones lógicas, -pero de segundo nivel respecto del Propósito-, y por lo tanto, son válidas para ellas

¹ Ver, por ejemplo, el caso de México, en que la metodología en uso para los programas presupuestarios, se denomina Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que tiene una base conceptual y nomenclaturas inspiradas en el Marco Lógico, pero que tiene reglas sintácticas propias que se apartan en mayor o menor medida de las originales del método.

todo lo dicho acerca de los componentes y los supuestos. Sin embargo, es frecuente que los manuales planteen un esquema diferente, basado en procesos administrativos. Por ejemplo, en un programa de Lotería, se abrió la polémica de si pagar los premios era una actividad, o si la actividad era emitir cheques. Quienes sustentaban la primera opción, señalaban que un programa centrado en pagar premios debía individualizar la acción de cumplir con lo prometido. Los administrativistas, por otro lado, argüían que no había diferencia entre hacer un cheque para pagar un premio o para pagar cualquier cuenta.

Esa discusión reproduce las diferencias entre gestionar por objetivos y gestionar por procedimientos. Claramente el método del Marco Lógico se ubica en el primer grupo, ya que su planteo básico es el de un Marco “Lógico”, no normativo ni administrativo. Su hipótesis de “Condiciones cumplidas”, deja abierta la selección de cualquier forma de operar que sea capaz de cumplir la condición. Recuérdese, en este sentido, el ejemplo que buscar una donación privada para eludir los riesgos de una compra gubernamental.

En este sentido, el método del Marco Lógico “puro” es más propio de problemas que se resuelven en el campo del derecho privado, en que se puede hacer todo aquello que no está explícitamente prohibido. Esto da la flexibilidad requerida cuando se programa con un modelo solamente lógico. En cambio, en el contexto del sector público, la base del derecho administrativo es que cada institución o funcionario puede realizar solamente aquello que le está expresamente autorizado. De aquí que el modelo lógico no funciona bien al llegar al nivel de las acciones concretas, ya que algunas de ellas pueden ser necesarias, pero no corresponder a lo expresamente permitido a la institución¹. Por eso, en el sector público predomina la visión procedimental. Los objetivos de los gastos pasan a segundo término, dejando el primero para la naturaleza del gasto: salarios, arriendos, bienes de oficina, viáticos, etc. La tendencia natural, entonces, es concebir las actividades como asimiladas a funciones.

Tal vez por eso, en algunos manuales se habla de utilizar la categoría “Actividades” para describir los procesos mediante los

1 Esto explica, en parte, los componentes de Desarrollo Institucional, cuya definición es: “*Todo lo necesario para que la institución adquiera las capacidades necesarias para llevar a cabo el programa.*”

cuales se ejecuta el presupuesto asignado al programa o proyecto. Por ejemplo, una actividad sería “Comprar”, independientemente de si se hacen compras asociadas a cualquiera de los componentes. No es una práctica recomendable.

Desviaciones en los Supuestos

Los supuestos son condiciones necesarias para el éxito, pero que no son logradas por medio del equipo que está encargado de la gestión.

1. La desviación más importante es colocar como supuesto algo que es responsabilidad de la misma agencia “propietaria” de la matriz. Ello ocurre muy a menudo, porque se deja la construcción de las Matrices de Marco Lógico a personal de baja jerarquía, que sólo ve sus propias funciones. La Matriz del Marco Lógico es un instrumento gerencial de alto nivel, que expresa las responsabilidades institucionales. En un ejemplo lamentable, en un país, una Agencia Ambiental encargada de combatir la contaminación, tenía un programa que sólo “proponía” normas ambientales, las cuáles para ser oficiales, necesitaban de la aprobación del Consejo Directivo de la misma Agencia; en su Matriz del Marco Lógico, la Agencia consideraba la aprobación de normas como un supuesto, ya que la Unidad de Generación de Normas no se vinculaba con el Consejo Directivo.
2. La segunda desviación es la de incorporar elementos que poco tienen que ver con el programa o proyecto. Entre estos, las menciones frecuentes son a la estabilidad macroeconómica, el clima y la asignación de recursos. En estos conceptos, la asignación de recursos no se considera externa al programa o proyecto, ya que los responsables de él pueden ejercer muchísimas acciones de lobby para conseguir lo que necesitan.

Desviaciones en los Indicadores

1. Ya se señaló que el método incluye la definición de indicadores que sean idóneos para medir el avance hacia la obtención de los objetivos en casa línea. Esos son los indicadores de eficacia o “propios” del Marco Lógico. Sin embargo, es muy frecuente utilizar la estructura de la

Matriz del Marco Lógico como escaparate para exhibir en sus celdas otros indicadores, que interesan a alguien, por razones muy valederas, pero alejadas del método. Por ejemplo, en algunos países es obligatorio en cada programa incluir indicadores de género, tengan sentido o no respecto de la lógica del programa o proyecto. Otros indicadores "invitados" pudieran ser el porcentaje del presupuesto inicial que se gastó (indicador de eficiencia), o si se logró un cofinanciamiento de un tercero (indicador de economía). Si ninguno de estos aspectos estuviera contemplado en el propósito o como condición para el éxito, claramente, ellos no forman parte del marco "Lógico", sino que son adiciones provenientes desde otros marcos: el presupuestario, por ejemplo.

Peor aún es la situación cuando se quiere exhibir otros indicadores, caratulados como "estratégicos", "de proceso" o similares. La Matriz del Marco Lógico es un todo compacto, que tiene claramente diferenciado lo que es estratégico o exógeno, y lo que es endógeno. No corresponde a los indicadores, sino a los objetivos, asumir este rol; lo que deben hacer los indicadores es informar acerca de cómo se va cumpliendo el correspondiente objetivo al cual están ligados.

Desviaciones en los Medios de Verificación

1. El nombre de Medios de Verificación es sólo una abreviatura de "Medios Comunicacionales de acceso público donde se puede encontrar la información para Verificar el valor del Indicador". Siendo este título muy largo, se redujo sólo a Medios de Verificación (MV), generando la más importante desviación: no declarar, en esta columna, el lugar y oportunidad donde un investigador independiente puede consultar acerca del valor del indicador. Es relativamente habitual que se confunda a los MV con las Fuentes de datos (FD) para calcular el indicador. Son conceptos diferentes: las FD pueden ser internas de la agencia, como, por ejemplo "Sistema de Información del Programa", y no constituir un MV, si es que la información relevante no se hace disponible en forma pública, por ejemplo, una página web de acceso libre. Para fines de investigación evaluativa, esta diferencia puede ser muy significativa.

La Aplicación a la investigación evaluativa

La investigación evaluativa se enfrenta habitualmente a la tarea de determinar si un proyecto o un programa están cumpliendo o cumplieron con las expectativas que se tenían cuando se tomó la decisión de realizarlos. Para este análisis, es indispensable tener en claro las cuatro categorías de objetivos del Marco Lógico y la distinción entre Componentes y Supuestos.

Por razones que debieran ser obvias, el análisis evaluativo es preciso dividirlo en dos grandes secciones: las categorías exógenas y las categorías endógenas. Las categorías exógenas, como se dijo, son el Fin y el Propósito. Como exógenas, su evolución debe medirse fuera del programa o proyecto, ya que apuntan a cambios que se producen en el entorno de él. Por su parte, las categorías endógenas -Componentes y Actividades- deben medirse dentro del programa o proyecto, ya que implican relaciones del tipo insumo-producto que ocurren en forma controlada por la gerencia del proyecto o programa.

Esta distinción implica enfoques y técnicas investigativas muy diferentes. Las relaciones insumo-producto llevan a investigar procesos que están documentados dentro de la organización que desarrolla el proyecto. Se trata, por lo tanto, de conseguir esa información, verificarla y estudiar los patrones de acción. El énfasis debe estar en dos aspectos: la eficiencia en el uso de recursos y – lo más importante- en la capacidad de reacción y flexibilidad para responder a situaciones inesperadas.

Muy distinta, desde el prisma metodológico, es la situación de las categorías exógenas. Por tener este carácter, ellas ocurren fuera del control directo de la gerencia del proyecto. Los cambios que se producen en este entorno pueden haber sido causados como consecuencia del proyecto o programa, siendo ésta la hipótesis central del marco lógico. En nuestros ejemplos, las hipótesis centrales son: *"Si iluminación acertada, entonces éxito de la ópera"* y *"Si curso de capacitación de maestros correcto, entonces mejora en rendimiento escolar"*. En la investigación evaluativa, estas hipótesis deben ser validadas en forma objetiva.

Los métodos de validación de hipótesis quedan más allá del alcance de este breve documento, ya que constituyen el corazón de la carrera de sociólogos, politólogos y otros científicos sociales. Bástenos decir que por lo general, dichos métodos recurren a

comparaciones con grupos de control. La población de control debiera tener una composición similar a la población objetivo, y debe haberse comportado, durante el período bajo análisis, bajo similares circunstancias ambiente que la población atendida por el programa, salvo, claro está, a lo referente a la intervención del programa o proyecto. Bajo estas condiciones ideales de *ceterisparibus*, las diferencias que muestren los indicadores pertinentes, pueden imputarse al efecto de la intervención. De ahí la importancia, en el segundo ejemplo, de las pruebas SIMCE.

Esta breve incursión sobre la teoría de la evaluación, nos permite regresar a los temas del marco lógico que nos ocupan en esta oportunidad.

Lo normal, al iniciar la evaluación –ya sea intermedia o final de un programa o proyecto, es preguntar por el marco lógico inicial y las modificaciones que ocurrieron hasta llegar al actualmente vigente. Aquí se pueden dar algunas situaciones que ya dan pistas muy potentes acerca de lo que se puede encontrar más adelante:

1. El proyecto no tiene un marco lógico explícito. Es un mal presagio, ya que implica que la intervención no cuenta con una planeación cuidadosa y compartida, sino que descansa, principalmente, en la inspiración y experiencia de su gerencia. Pero estas cualidades no son comunes de encontrar. El primer trabajo que debe emprender el investigador, sería, en este caso, tratar de reconstruir la lógica que dio origen a la intervención, buscando evidencias del diagnóstico que hubo en la época en que se decidió la realización del programa o proyecto. El mayor riesgo que se corre, es empantanar la evaluación en un desacuerdo en qué es lo que debía haberse hecho, ya que por lo general, la gerencia va a insistir en que se evalúe lo que se hizo y no lo que debía hacerse. La solución a esta incómoda situación sería contar con un árbitro externo, ya que lo que se debe evaluar de manera fundamental es si la intervención responde eficazmente a la necesidad de dar solución a algo que es exógeno al proyecto. Al no contar con el marco lógico, el propósito y fin se generan de manera endógena, lo cual es un error fatal.
2. Hay un marco lógico inicial, el cual nunca tuvo actualizaciones. Es una situación compleja, que tiene

múltiples interpretaciones, en un continuo que va desde el extremo de que el marco lógico no se utilizó nunca hasta el otro extremo de que el diseño fue impecable y todos los supuestos se cumplieron cabalmente, con lo cual el marco lógico original nunca perdió vigencia. El primer extremo –el más negativo- se asemeja mucho a la situación recién comentada, de ausencia total de marco lógico. Lo segundo –el extremo positivo- es de muy rara ocurrencia: el diseño perfecto. Tal vez lo primero que debiera hacer el investigador, en este caso, es pedir las series cronológicas del valor de los indicadores del marco lógico. Si tales series no existen, debe sospechar de inmediato que se encuentra ante una situación de no utilización del marco lógico como guía para la gestión.

En cambio, si las series existen, se le abren dos escenarios posibles: (i) El diseño perfecto, corroborado por evidencias que todos los indicadores muestran un tránsito regular entre la situación previa y la deseada, en cuyo caso no queda más que felicitar a la gerencia. (ii) Si hay series cronológicas y muestran un tránsito irregular, la pregunta inmediata es por qué no se introdujeron modificaciones al diseño, a la luz de las evidencias empíricas que las cosas no iban como estaban previstas. La investigación ya se orientó hacia un tema neurálgico: la flexibilidad de la gerencia para aprender de la experiencia.

3. El marco lógico tuvo actualizaciones. Es lo que nos gustaría encontrar. Significa que la gerencia estuvo atenta al desarrollo de los acontecimientos, interpretó lo que mostraban los indicadores –esa es su función- y actuó en consecuencia, corrigiendo el rumbo y precisando las hipótesis iniciales. Doble felicitación: esa gerencia no se va a tropezar dos veces en la misma piedra.

Después de haber constatado la existencia del marco lógico y las evidencias de su utilización, de la manera recién comentada, el paso siguiente es centrarse en la hipótesis central. Ésta es la que sirve de bisagra para vincular el mundo externo con el interno: el Propósito. Para refrescar, el propósito es, por un lado la solución al problema inmediato que contribuye a alcanzar el Fin, y, por otro lado, es el impacto esperado de la intervención sobre la población

objetivo. La pregunta es si ambos coinciden. La respuesta no es fácil. Ya lo mencionamos como ejemplo clásico, al relatar el caso de programas que requerían mejor alimentación de la población objetivo y programas que sólo proveían raciones, sin asegurarse de que dichas raciones fuesen ingeridas. La lógica estaba inconexa, por ausencia del eslabón principal. En nuestro segundo ejemplo, el diseño de intervención pudo haber llegado hasta impartir cursos de capacitación a los maestros, pero la solución al problema implicaba que los maestros aplicaran lo aprendido: en tal caso hubiese faltado el eslabón clave.

Peor es el caso, también mencionado en el texto, del país que producía borradores de normas ambientales, sin involucrarse en que se aprobaran dichas normas, ni menos en que se implementaran. Parecido ocurrió en Chile cuando se aprobó la ley que suprimía el cheque en garantía en los hospitales, sin dejar a nadie a cargo de fiscalizarlo ni especificar sanciones por no cumplimiento.

La inconsecuencia entre la parte exógena y la parte endógena es demasiado frecuente como para iniciar una evaluación de programas o proyectos, sin detenerse en la exploración a fondo de la lógica de los programas o proyectos. Es demasiado a menudo que escuchamos la explicación que no justifica nada: *"Es que nosotros hacemos lo que está en nuestro ámbito solamente y no podemos meternos más allá de nuestras facultades legales."* Para graficar exageradamente el punto, citamos a alguien que una vez nos dijo: *"No está en mis facultades darle de comer a los viejitos"*. Sin dudas era así, pero la lógica del programa no era obligar a los mayores a comer cualquier ración, a la fuerza si fuese necesario; la lógica era proporcionar raciones cuya presentación y sabor fuesen atractivos para "los viejitos", lo cual implicaba estudiar gustos y costumbres de la población objetivo al momento de diseñar las raciones. Si este componente estaba ausente, era obvio esperar que se generara un conflicto entre lo que se necesitaba y lo que entregaba.

El tema de las limitadas facultades para asumir la lógica de la intervención lleva de inmediato al tercer tema que debe preocupar al investigador evaluativo: la calidad e importancia de los Supuestos. Especialmente en el sector público, es muy frecuente que en la solución de un problema participen agencias que tienen determinadas jurisdicciones, que no deben superar, so pena de incurrir en delitos administrativos. El error básico es limitar la lógica

de la solución al marco administrativo disponible; lo correcto es complementar lo que la agencia puede realizar dentro de su ámbito, con coordinación con otras agencias o con particulares, que pueden realizar lo que la agencia principal no puede hacer. Recuérdese, en este sentido, el ejemplo del Director de la ópera en preparación que prefirió solicitar que la iluminación la asumiese un privado.

Los Supuestos de la Matriz del Marco Lógico se encargan de dejar en claro qué se debe esperar de terceros, que complementen lo que puede llevar a cabo la agencia, a fin de lograr el objetivo de resolver el problema. La inspección, por parte del investigador evaluativo, de los supuestos, le informará de inmediato de si el proyecto o programa se plantea o no trabajar en coordinación con terceros: con quiénes y en qué ámbito. Si se llegara a encontrar con que los supuestos sólo se refieren al clima, la conclusión es inmediata y lamentable: el programa conceptualiza el problema que debe resolver como un esfuerzo autárquico. Pudiese ser que esto sea posible en algunos programas en forma excepcional, pero en la vida diaria, casi no nos encontramos con situaciones que calzan precisamente con las atribuciones de una institución.

Al investigador evaluativo toca, en ese momento, detenerse a considerar si realmente las dos categorías superiores de la matriz del marco lógico son exógenas, ya que es demasiado frecuente encontrar programas o proyectos que acomodan o inventan problemas a la medida de sí mismos, como manera de justificar su existencia. Si se encuentra una situación de ausencia o superficialidad de los supuestos, hay una altísima probabilidad de que el programa o proyecto no asuma mayor compromiso con la solución del problema, sino con realizar una función aislada. Generalmente esta situación se encuentra en países donde hay programas de gran antigüedad, sin que se registren cambios en los indicadores del problema. Típicos, en este sentido, son los programas contra la pobreza.

En síntesis, cada vez que se inicia una evaluación, la forma de construir la Matriz del Marco Lógico y saber quién lo hizo, da una pista muy importante de los problemas que deben investigarse más adelante. Matrices que caen en una o más de las desviaciones comentadas más arriba, son síntomas de que el planteamiento lógico del programa o proyecto en evaluación, puede contener defectos que pueden ser relevantes. Por ejemplo:

- Matrices con el Propósito redactado en torno al programa o proyecto, muestran desconexión con la problemática de la población objetivo.
- Componentes de sólo bienes y servicios muestran posible acriticismo acerca de las capacidades institucionales.
- Indicadores ausentes o mal ubicados muestran desorden lógico.
- Medios de Verificación no públicos muestran programas poco transparentes
- Ausencia de Supuestos relativo a Coordinación muestra programas que reducen su acción a lo que pueden hacer por sí solos, en forma aislada.

En cambio, matrices bien planteadas, dan la confianza de que la evaluación se puede llevar adelante en un ambiente en el cual se comparte un lenguaje y donde es relativamente más fácil entenderse en términos objetivos.

Conclusiones

El Método del Marco Lógico es mucho más que la simple Matriz del Marco Lógico. Esta última es el paso final de la aplicación del método. En estricto rigor, sólo las matrices generadas mediante la aplicación consecuente del método debieran llamarse propiamente Matrices del Marco Lógico. Las restantes matrices que imitan la diagramación y nomenclatura de la matrices de marco lógico, bien pudiera llamarse matrices de indicadores, como empieza a ser la norma en países como México, para diferenciarlas de las genuinas.

El método del marco lógico no requiere la formalización en la forma de una matriz, sino cuando se encuentra en la etapa de organizar la implementación de la solución. Antes de eso, en todo el trabajo medular de diagnóstico de problemas y diseño de soluciones, basta con el lenguaje simple. Lo esencial, allí, no es la forma, sino el contenido.

El método del marco lógico busca construir, en forma participativa, un modelo de relaciones lógicas, o hipótesis, que debieran darse para transformar una situación actual, indeseada, en otra situación futura, deseada. Este conjunto de hipótesis lógicas forman el marco de la intervención mediante la cual se llevará acabo la transformación. De allí el nombre del método.

La identificación del conjunto de hipótesis concatenadas que describen la transformación, constituye la base para el diseño de las intervenciones, que toman la forma de proyectos o de programas. El diseño de la intervención busca maximizar las probabilidades que se cumplan todas y cada una de las hipótesis identificadas. Sin embargo, este diseño no es estático, sino que el método considera la necesidad de monitorear cada hipótesis para informar a la gerencia de la intervención del grado de cumplimiento de cada hipótesis. Para estos fines, el método contempla el diseño de indicadores de éxito de cada hipótesis, los que deben informar en tiempo real a la gerencia de la intervención, de lo que está ocurriendo, a fin de que ésta pueda tomar las medidas correctivas que sean del caso.

Las distintas tareas que constituyen el diseño de la intervención pueden ser asignadas a diferentes agencias. Para asegurar la coordinación entre ellas, el método resume el marco lógico, con sus indicadores, en las Matrices de Marco Lógico. Hay tantas matrices de este tipo, como agencias participan en la solución. Cada Matriz de Marco Lógico señala, en su primera columna, los objetivos que comprometen a cada agencia, mientras que en la última columna, coloca como supuestos, los objetivos concurrentes que son responsabilidad de las restantes agencias.

Cuando se pide a un investigador externo que evalúe un proyecto o programa, la existencia y características del marco lógico y sus respectivas matrices, debe constituir su punto de partida. La existencia y calidad de estos instrumentos, da pistas certeras acerca de las posibles debilidades del programa o proyecto. Por este motivo, es importante que los profesionales que se dedican a la investigación evaluativa se acostumbren a utilizar el método del marco lógico en su concepción originaria, alejada de las rigideces y formalidades que se le han ido introduciendo con los años de práctica.